



Jakelussa mainituille

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (myöh. Sitra) annettua lakia. Laissa on useita viittauksia muihin lakeihin. Nämä ehdotetaan päivitettäväksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevista päätöksistä. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 9/2018 vp). Mainittu lakiehdotus laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran tekemiä päätöksiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta.

Tavoitteena on saattaa Sitra-laki ajan tasalle ja pitää ennallaan Sitraa koskeva oikeustila siten, että Sitran rahoituksen myöntämistä koskevista ja niihin liittyvistä päätöksistä ei saisi valittaa hallintovalituksella. Lisäksi lakiin ehdotetaan informatiivista säännöstä hallinnon yleislakien noudattamisesta. Lakiin ehdotetaan myös siirtymäsäännöstä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastausaikojen ja mainittuun lakiin liittyvän tiedonhallinnan osalta.

Lausunnot pyydetään lähettämään viimeistään 17.8.2018 sähköpostitse osoitteisiin valtiovarainministerio@vm.fi ja jarmo.huotari@vm.fi. Sähköpostin otsikoon sekä lausuntoon toivotaan maininta "Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta VM091:00/2018".

Valtiovarainministeriö julkaisee saapuneet lausunnot valtioneuvoston hankesivuilla (vm.fi/hankkeet) aiemmin mainitulla hankenumeraalla. Jos lausunto sisältää salassa pidettäviä tietoja, pyydämme ilmoittamaan siitä lausunnossa sekä merkitsemään salassa pidettävät tiedot selkeästi.

Lisätietoja antaa neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, p. 02955 30418, jarmo.huotari@vm.fi.

Osastopäällikkö, ylijhtaja



Juha Sarkio

Neuvotteleva virkamies



Jarmo Huotari

Liite

Luonnos hallituksen esitykseksi

Jakelu

Ministeriöt
VM/KHT ja JulkICT
Oikeuskanslerinvirasto
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Tietosuojavaltuutetun toimisto

Luonnos 7.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Laissa on useita viittauksia muihin lakeihin. Nämä ehdotetaan päivitettäviksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevista päätöksistä. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Mainittu lakiehdotus laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran tekemiä päätöksiä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta. Sitraa koskevaa lakia on viimeksi muutettu vuonna 1999.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta.

Perustelut

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta säädetään Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetussa laissa (717/1990), jäljempänä *Sitra-laki*. Sitra-lailla on Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa ollut Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto muutettu Suomen itsenäisyyden juhlarahasto -nimiseksi rahastoksi. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan se saa käyttää toiminnassaan nimitystä Sitra.

10 §. Ministeriöiden nimet ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan ministeriöiden nykyisin käytössä olevia nimiä. Säännöksessä on mainittu Sitran hallituksessa edustettuina olevat ministeriöt. Laissa mainitun kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät on yhdistetty vuoden 2008 alusta lukien toimintansa aloittaneeseen työ- ja elinkeinoministeriöön. Mainittuun uuteen ministeriöön yhdistettiin tuolloin kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät ja osa silloisen työministeriön tehtävistä. Opetusministeriö on 1.5.2010 lukien muutettu opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

14 §. Ehdotetaan muutettavaksi viittaus nykyisin voimassa olevaan kirjanpitolakiin (1336/1997). Samalla esitetään poistettavaksi tarpeettomana laissa oleva maininta kirjanpitolain noudattamisesta rahaston kirjanpidossa soveltuvien osien.

15 §. Esitetään lisättäväksi informatiivinen viittaus eduskunnan työjärjestykseen (40/2000). Sen 13 §:ssä säädetään, että eduskunnan tilintarkastajat toimivat samalla eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilintarkastajina. Lain 15 §:ssä rahaston hallinnon ja tilien tarkastamista varten valittavista tilintarkastajista säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtiopäiväjärjestys ja kyseinen säännös kumottiin. Sittemmin eduskunnan työjärjestykseen otettiin säännös eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilintarkastajista.

17 §. Ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakukieltoa koskeva säännös. Muutoksenhakukielto koskisi vain tarkasti rajattuja ja jäljempänä tarkemmin eriteltyjä Sitran päätöksiä, joilla on vaikutusta ulkopuolisten oikeusasemaan.

Sitran päätöksiin ei voi nykyisellään hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisalasäännöksissä määriteltyihin organisaatioihin, eikä valitusoikeudesta Sitran hallintopäätöksiin ole säädetty myöskään erityislainsäädännössä.

Oikeusministeriö on uudistamassa muutoksenhakua hallintoasioissa. Hallitus on 5 päivänä huhtikuuta 2018 antanut eduskunnalle esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Ehdotetulla lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Luonnokseen sisältyy vali-

tusoiikeutta nykyisestä laajentava sääntely. Lakiehdotusta koskevan hallituksen esityksen (Yleisperustelut/Nykytila kohta 2.5.3 Yleinen valitusoikeus) mukaan valitusoikeuden rajaaminen yleissäännöksissä valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen sekä kunnallisen ja kirkollisen viranomaisen ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemiin päätöksiin on ongelmallista perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta, sillä siihen ei sisälly vastaavaa rajoitusta. Esillä olevassa hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisi nykyisestä poiketen kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun hallituksen esityksen mukaan säännökset päätöksen valituskelpoisuudesta ja asianosaisesta rajaavat useimmissa tapauksissa riittävästi valitusoikeuden käyttämistä. Esityksen mukaan tarvittaessa valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan kuitenkin täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä. Juuri tällaista esillä olevassa asiassa annetun hallituksen esityksessä tarkoitettua erityislainsäädännön mukaista valituskelpoisen hallintoasian käsitettä esitetään Sitran toiminnan osalta tarkennettavaksi tässä lakiehdotuksessa.

Jos esillä olevan hallituksen esityksen mukainen laki säädettäisiin, myös Sitran hallintoasiassa tekemään päätökseen voisi jatkossa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella.

Sitran toimintamuodot muutoksenhaun näkökulmasta

Toiminta, johon muutoksenhaku kohdistuisi

Sitran toiminta on hyvin monipuolista. Osa hallintolain (434/2003) menettelysäännöksistä soveltuu luonteensa puolesta vain tietäntyyppiseen toimintaan. Esimerkiksi hallintolain päätöksentekoa, päätöksen tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskevat säännökset tulevat yleensä sovellettaviksi vain, kun viranomaisen päätöksenteolla on suoria ja välittömiä oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan. Tällaisiin päätöksiin kytkeytyy myös yleensä voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakuoikeus.

Sitran hallintoasioita ja -päätöksiä, joilla voidaan katsoa olevan oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan ja joihin muutoksenhakumahdollisuus voisi oikeudellisesti liittyä, ovat lähtökohtaisesti kaikki Sitrasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetut toimintamuodot siltä osin, kuin ei ole kyse julkisesta hankinnasta.

Lain 3 §:n mukaan tavoitteensa toteuttamiseksi rahasto voi:

- 1) tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä;
- 2) myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi;
- 3) myöntää avustuksia;
- 4) myöntää takauksia ja takuita; sekä
- 5) osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Toiminta, jossa Sitra ei tee valitusoikeuden piiriin kuuluvia hallintopäätöksiä

Hallinnon sisäinen ja tosiallinen toiminta

Toiminnalla, jolla ohjataan ja suunnataan sisäisesti viranomaisen omaa toimintaa, ei ole suoria oikeusvaikutuksia hallinnon ulkopuolisten asemaan. Näin ollen tällainen toiminta jää muutoksenhakua koskevien säännösten ulkopuolelle. Tällaisesta toiminnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun Sitra päättää Sitran hallituksen vahvistamien tema-alueiden alla käynnistettävistä avainalueista ja niiden lopettamisesta.

Muutoksenhaku ei voi kohdistua myöskään viranomaisen tosiasialliseen toimintaan, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä. Tällainen toiminta on Sitran työssä laajaa. Sitran asiantuntijat vastaavat sidosryhmä- ja verkostotyön johtamisesta, projektijohtamisesta ja toimintamallien kehittämisestä. Osin on kyse hankkeiden puitteissa tehtävästä yhteistyöstä kumppanien kanssa, osin omasta toiminnasta. Valitsemillaan teema-alueilla Sitra konseptoi toimintamalleja, järjestää seminaareja ja yhteistyöfoorumeita, toteuttaa pilotteja, tekee eri tyyppisiä tutkimuksia ja selvityksiä, tuottaa tietoja ja oppaita päätöksenteon tueksi sekä toteuttaa viestintäkampanjoita, ideakuulutuksia ja innovaatiokilpailuja.

Taloudellinen toiminta ja peruspääoman sijoitustoiminta

Lisäksi toiminta yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa ja omistajana jäävät pääasiassa hallintolain menettelysäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevat valtion viranomaisen päätökset eivät ole valituskelpoisia (KHO 2003:69). Viranomaisen on kuitenkin tehdessään päätöksiä yksityisoikeudellisista oikeustoimista tai niiden muuttamisesta noudatettava menettelyssään hallintolakia. Varsinaisen oikeustoimen sisältö määräytyy sopimus- ja velvoiteoikeudellisen lainsäädännön mukaan.

Tällaiseen toimintaan liittyvät Sitran suoria osake- ja muita omanpääoman sijoituksia, rahastosijoituksia tai muita Sitra-lain 4 §:n tarkoittamia peruspääoman sijoituksia koskevat päätökset, joiden perusteella Sitra toimii yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa ja omistajana tai sijoittajana eivät vakiintuneen käsityksen mukaan ole sellaisia päätöksiä, joihin muutoksenhaku voisi ylipäättään kohdistua.

Perustelut valituskiellolle

Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Sitra-laki ei sisällä subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Laissa ei ole myöskään erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa.

Päätöksenteko rahoitusta myönnettäessä perustuu Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Strategiaa käytännössä toteuttavat avainalueet määrittelevät projektisuunnitelmissaan tavoitellun muutoksen edellyttämät toimenpiteet. Tulevaisuusorganisaation toimintaan sisältyy aina riskiä, kun kokeillaan uutta ja etsitään parhaita toimintamalleja. Sitrassa hyödynnetään uusien hankkeiden käynnistämistä varten erilaisia kanavia. Osa hankkeista käynnistyy avointen rahoitushakujen kautta, jolloin arvioitavat kriteerit on määritelty hakuilmoituksessa. Osa hankkeista käynnistyy sidosryhmäyhteistyön pohjalta, joita kartoitetaan jokaisen avainalueen käynnistytyn yhteydessä. Lisäksi yhteistyöfoorumien avulla pyritään tunnistamaan mahdollisia yhteistyökumppaneita. Sitraan voi myös lähettää hankeideoita ja -hakemuksia, joita arvioidaan painopisteiden ja aihepiiriin liittyvän avainalueen tavoitteiden mukaan. Sijoituksia tehtäessä keskeinen työkalu on markkina-analyysi ja sopivien kohteiden kartoittaminen. Yhteistyökumppaneiden valinta on täten tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Tällainen kriteerien arviointi ja harkinta ei ole luonteeltaan oikeudellista, eikä sitä koskevia päätöksiä näin ollen voida arvioida tuomioistuimissa oikeudellisen harkinnan kriteereillä.

Sitran päätöksenteko perustuu lisäksi sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan. Myös näistä syistä voidaan katsoa, että valituskielto ei vaarantaisi perusoikeuksien suojaa, eikä olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Sitra on siitä annetun lain 1 §:n mukaisesti eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Rahasto ei tämän vuoksi kuulu valtioneuvoston alaiseen viranomaisorganisaatioon ja eroaa täten muista talousarvion ulkopuolisista rahastoista ja niistä koskevasta sääntelystä.

Sitra ei tee valtionavustuslain (688/2001) mukaisia valtionavustuspäätöksiä. Valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2001 vp) todetaan, että ”Valtionavustuksia myönnetään myös eräiden talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varoista. Tällöin mahdollisuudesta myöntää valtionavustusta tulee olla säännökset asianomaista rahastoa koskevassa erityislainsäädännössä.” Sitraa koskevassa erityislainsäädännössä ei ole tähän asiaan liittyviä säännöksiä.

Sitra noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja, jotka velvoittavat rahastoa edistämään hyvää hallintoa. Valituskiellon sisällyttäminen Sitrasta annettuun lakiin ei vaaranna Sitran asiakkaiden oikeutta hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon perusteet, kuten virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus sekä muut hallintolain vaatimukset huomioidaan kaikessa Sitran toiminnassa riippumatta siitä, voisiko sen kaikista päätöksistä hakea muutosta valittamalla.

Perusoikeudet

Perustuslain 21 §:ssä on turvattu henkilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeus on ensisijaisesti asianosaisella, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös säännökset harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp; PeVL 16/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että viranomaisen päätöksenteko saattaa perustua sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Tällaisissa tilanteissa valituskielto ei ole ollut valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (Laki Suomen Akatemiasta (922/2009); PeVL 15/2009 vp)

Muutoksenhaku vaikeuttaisi Sitran lakisäätötehtävän toteuttamista

Sitra on perustettu ensisijaisesti yleisen edun tarpeita varten, ja sen toimiala ja tehtävät ovat laajat ja muuttuvat. Sitra tarttuu painopistealueensa mukaisiin hankkeisiin, on mukana toteuttamassa ja rahoittamassa niitä sekä lopuksi irtaantuu tehtävistä käynnistääkseen uusia hankkeita. Toiminnassa korostuu rahoittamisen ohella aktiivinen osallistuminen hankkeiden kehitystyöhön. Yhteistyökumppanien valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Sitralle ei ole rajattua tehtäväkenttää kuten useilla muilla viranomaisilla, jota täytessänsä se hyväksyy tai hylkää toimivaltansa mukaisia ulkopuolisten toimijoiden hakemuksia. Sitran toiminta perustuu työhön kulloistenkin sidosryhmien ja verkostojen hankkeisiin soveltuvien kumppanien kanssa.

Eduskunnan Sitralle antama tehtävä on poikkeuksellisen laaja: Suomen vakaan ja tasapainoisen kehityksen ja talouden määrällisen ja laadullisen kasvun ja kilpailukyvyn sekä niihin laajasti liittyvien hankkeiden edistämisen. Sitra-lakia säädettäessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että toiminnan tulisi olla nopeaa, joustavaa ja kokeilevaa ilman, että muodolliset säännökset tarpeettomasti rajoittaisivat sitä. Tämän kannan voidaan nähdä koskevan erityisesti valitusoikeutta. Sitran toiminnan monimuotoisuudesta johtuen muutoksenhakumahdollisuus kaikista Sitran päätöksistä vaarantaisi olennaisella tavalla Sitralta nopeutta edellyttävää reagoitakykyä ja mahdollisuutta toimia ketteränä kumppanina julkishallinnon ja yksityisen sektorin välimaastossa ja niiden kanssa.

Sitra kokoaa ennakoivaa tietoa Suomen tulevien haasteiden ja mahdollisuuksien tunnistamiseksi. Muutosten toteuttaminen yhteiskunnassa edellyttää laajaa sitoutumista ja yhteisymmärrystä uudistusten tarpeesta. Sitran strategiaprosessien avulla sekä niihin liittyvillä kehityshankkeilla syvennetään päättäjien tietopohjaa sekä edistetään eri alojen toimijoiden verkottumista. Sitra toteuttaa myös erilaisia kokeiluja, joihin etsitään kumppaneita esimerkiksi ideakuulutusten kautta. Kokeilujen avulla etsitään ja testataan uudenlaisia toimintatapoja, joilla voidaan nopeuttaa yhteiskunnallisia uudistuksia. Sitra tuo myös maailmalta uusia hyviä toimintamalleja kotimaassa kokeiltavaksi.

Mikäli eduskunnan käsittelyssä olevaa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mukaista muutoksenhakuoikeutta ryhdyttäisiin soveltamaan kaikessa rahaston toiminnassa tehtäviin päätöksiin, saattaisi tästä seurata se,

ettei Sitra enää kykenisi täyttämään laissa sille asetettua tehtävää hankkeiden toteuttamisen pysähtyessä hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin ajaksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sopivin ajankohta on avoinna yhteiskunnallisen muutoksen ollessa käynnissä yleensä vain rajatun ajan, mikä edellyttää Sitralta nopeaa ja ketterää tартtumista päätettyihin hankkeisiin.

Sitran hallintoneuvostona toimiva eduskunnan pankkivaltuusto on katsonut, että Sitran toiminnan erityisluonne ei saa vaarantua hallinnon yleislakien soveltumista koskevan ratkaisun vuoksi (Hallintoneuvoston lausuma eduskunnalle 10 päivänä helmikuuta 2018 koskien Sitran toimintaa vuonna 2017).

Eduskunnan talousvaliokunta on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran toimintakertomuksesta vuodelta 2017 antamassaan mietinnössä (TaVM 9/2018 vp) todennut pitävänsä Sitran toiminnan keskeisenä lähtökohdaksi Sitran roolia tulevaisuustalona. Tämä työ edellyttää toimintamuotojen joustavuutta ja ketteryyttä. Tämän tulee olla myös Sitraa koskevan lainsäädännöllisen viitekehyksen lähtökohta. Valiokunta toteaa edelleen, että Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka on rinnastettavissa hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tämä merkitsee sitä, että Sitran toimintaa ei määrittele ainoastaan sitä koskeva erityislaki vaan myös esimerkiksi yleinen hallinto-oikeudellinen normisto. Valiokunnan mukaan nyt ajankohtainen Sitraa koskeva lainsäädäntöhanke on erityisesti Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun ns. Sitra-lain uudistus, mutta myös vireillä olevilla hallinnon yleislakien muutoksilla voi olla ratkaisevia vaikutuksia Sitran mahdollisuuteen toteuttaa joustavasti tehtäväänsä.

Talousvaliokunnan mukaan vireillä oleva esitys uudeksi laiksi oikeudenkäytöstä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran päätöksiä. Tämä voisi ratkaisevasti heikentää ja jähkistää Sitran toimintamahdollisuuksia. Sitran tehtävän kannalta olennaista on kyky toimia nopeasti, kokeilevasti ja joustavasti ilman riskiä siitä, että päätöksenteko viivästyisi tai vaikeutuisi esimerkiksi muutoksenhaun kautta. Tehtävänsä päätarkoituksen vuoksi Sitran toiminnan ei tulisi valiokunnan mukaan tässä mielessä rinnastua viranomaistoimintaan. Tämä lähtökohta tulisi omaksua tulevassa Sitra-lain muutoksen valmistelussa, ja asia tulisi huomioida oikeudenkäytöstä hallintoasioissa annettavan lain ja Sitra-lain muutoksen yhteensovittamisessa.

Eduskunnan täysistunto on 30 päivänä toukokuuta 2018 käsitellyt Sitran vuoden 2017 toimintakertomuksen ja hyväksynyt valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi tässä asiassa.

Edellä mainituilla perusteilla esitetään, että Sitran lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskevista myöntämispäätöksistä sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla. Sama koskisi myös Sitran osakeomistusta ja yritysten osuuksien omistamista koskevia päätöksiä. Myös tässä kappaleessa mainittujen päätösten toteuttamiseksi tehdyistä sopimuksista ei tulisi voida hakea muutosta hallintovalituksella.

Esitetystä valitusoikeuden rajoituksesta huolimatta Sitran tekemistä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisista hankintapäätöksistä voitaisiin edelleen valittaa markkinaoikeuteen ja niistä voisi esittää tuon lain mukaisia oikaisuvaatimuksia. Vastaavasti Sitran päätökseen kieltäytyä antamasta pyydettyä tietoa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, perusteella voitaisiin edelleen hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Myös hallintokantelu hallintolain 53 a §:n 1 momentin perusteella voitaisiin edelleen kohdistaa Sitran toimintaan.

Koska Sitra-lakiin tai muuhunkaan lakiin ei sisälly säännöstä, jonka mukaan Sitran päätökseen saa vaatia oikaisua, oikaisuvaatimusta ei voida kohdistaa Sitran päätöksiin. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukainen oikaisuvaatimus luonnollisesti voi kohdistua myös Sitran päätökseen.

Hallinnon yleislakien soveltuminen Sitran toimintaan

19 §. Lakiin ehdotetaan jäljempänä mainituin perustein informatiivista säännöstä hallintolain ja myöhemmin mainittujen muiden hallinnon yleislakien soveltamisesta Sitran toiminnassa. Tämän vuoksi nykyinen viittaus hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain osittaisesta soveltamisesta muutetaan viittaukseksi hallintolakiin ja samalla tähän pykälään esitetään otettavaksi säännös myös muista hallinnon yleislaeista, joita sovelletaan Sitran toiminnassa.

Muutettavaksi esitettävä 19 § sisältää informatiivisen viittauksen siitä, että Suomen itsenäisyyden juhlarahastoon sovelletaan hallinnon yleislakeja. Tämä säädösmuutostarve on tullut esille eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun annetun ratkaisun yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamies on mainittuun kanteluun (Dnr 4770/4/15) 8 päivänä kesäkuuta 2016 antamassaan ratkaisussa todennut, että Sitra on hallinnon yleislakeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakeja, kielilakeja ja julkisuuslakeja. Eduskunnan oikeusasiamies on tämän lisäksi pyytänyt asiassa sekä oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä arvioimaan, tulisiko sellaista lainsäädäntöä selkeyttää, joka koskee hallinnon yleislakien soveltamista Sitraan.

Oikeusministeriö on oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa todennut, että hallinnon yleislakeista ei lähtökohtaisesti tule poiketa eikä niiden soveltamista tule erityislakiin otettavien säännösten perusteella rajoittaa. Lakien mahdollistamaa poikkeamisvaltuutta tulee käyttää vain silloin kun poikkeavaan sääntelyyn on olemassa asiallisesti hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Perusoikeuksien suojan tulee toteutua myös yleislakeista poikkeavia säännöksiä annettaessa. Jos hallinnon yleislakien soveltamista katsottaisiin Sitran toiminnassa kuitenkin joiltain osin tarpeelliseksi rajoittaa, valtiovarainministeriön tulisi valmistella tätä koskevat ehdotukset perusteluineen Sitraa koskevaan lakiin.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan tältä osin yhtynyt oikeusministeriön kantaan asiassa ja ilmoittanut aloittavansa asiaa koskevan säädösvalmistelun vuonna 2017 ottaen huomioon myös muut Sitra-lain mahdolliset muutostarpeet.

Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja hallinnon yleislakien soveltamisen osalta. Nämä lausunnot liittyvät lakiehdotuksiin, joissa yksityinen toimija hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin perustuslakivaliokunta on todennut, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin olisi perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä (PeVL 8/2014 vp). Sitraa ei kuitenkaan tule rinnastaa julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen toimijaan. Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 6/1990 vp, s. 6) mukaan silloinen Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa oleva Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto muutettiin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto -nimeksi rahastoksi. Rahasto irrotettiin Suomen Pankista ja se sai itsenäisen oikeushenkilön aseman. Rahasto on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka kelpoisuutta hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia rajataan laissa vain tarpeellisin osin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viittaus hallinnon yleislakeihin on tarpeen vain sääntelyn selkeyden vuoksi. Tällöin viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (PeVL 42/2005 vp). Tämän mukaisesti esityksessä hallinnon yleislait on yksilöity lakikohtaisesti. Tämän mukaisesti esitetään, että Sitraan sovellettaisiin seuraavia hallinnon yleislakeja:

- hallintolaki (434/2003)
- kielilaki (423/2003)
- viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999)

Mainittuja lakeja sovelletaan Sitraan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää ja mahdollista kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla. Lisäämällä lakiin informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin varmistetaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen Sitran toiminnassa.

Sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut hallinnon yleislakeihin viittaamisesta, on katsottava koskevan muitakin yleislakeja. Yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata.

22 §. Esitetään muutettavaksi viittaus nykyisin voimassa olevaan valtion maksuperustelakiin (150/1992).

2. Esityksen vaikutukset

Tässä esityksessä saatetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettu laki ajan tasalle. Merkittävin rahaston toiminnassa näkyvä muutos on asiakirja- ja tietohallintoa koskevien muutosprosessien läpivienti ja ylläpito. Tämä aiheuttaa Sitralle lisäkustannuksia tietojärjestelmämuutosten ja -hankintojen vuoksi. Tämän lisäksi on tarve rekrytoida pysyvästi arviolta neljän henkilötyövuoden suuruinen työpanos. Sitran toiminta rahoitetaan rahaston peruspääomasta ja rahoitustoiminnasta saaduilla tuotoilla, joten valtion budjettitalouden menot eivät lisäännä tämän vuoksi.

Eduskunnan käsittelyssä oleva lakiehdotus muutoksenhausta hallintoasioissa muuttaisi oikeustilaa siten, että valitusmahdollisuus Sitran päätöksistä laajenisi. Edellä tässä esityksessä perustellun muutoksenhakukiellon odotetaan pitävän oikeustilan ennallaan. Tämän vuoksi Sitran yhteistyökumppanien ja rahoituksensaajien asema ei muutu nykytilaan verrattuna.

Hallinnollinen taakka Sitran toiminnassa on lisääntynyt viime aikoina merkittäväällä tavalla. Sitra on saanut useita erittäin laajoja tietopyyntöjä, joihin vastaaminen on huolestuttavasti hidastuttanut Sitran perustoimintoja. Sitran hallinnollinen rakenne on ohut, siksi on todennäköistä, että Sitralle edelleen tuottaa suuria vaikeuksia pystyä noudattamaan julkisuuslain 14 §:n 4 momentin säännöksiä määräajoista, joiden kuluessa tieto julkisesta asiakirjasta on viimeistään annettava. Sitra luonnollisesti pyrkii antamaan tiedon julkisesta asiakirjasta niin pian kuin mahdollista. Laajojen tietopyyntöjen osalta saattaa valitettavasti tulla tilanteita, jolloin laissa säädetyistä kahden viikon ja kuukauden määräajoista saatetaan joutua pakottavassa tilanteessa joustamaan. Tämän vuoksi lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä esitetään Sitralle julkisuuslain voimaantullessa säädetyin siirtymäsäännöksen kaltaista helpotusta asiakirjapyynnön vastausaikoihin ja muihin lain soveltamisesta johtuviin toimiin. Kahden viikon vastausaikaa esitetään pidennettäväksi enintään kuukauden mittaiseksi ja vastaavasti kuukauden vastausaikaa kahden kuukauden pituiseksi. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin säännöksiä määräajoista, joiden kuluessa tieto julkisesta asiakirjasta on viimeistään annettava, sovellettaisiin vasta 1 päivästä tammikuuta 2021. Lisäksi ehdotetaan siirtymäaikaa luetteloiden ja kuvausten laatimista ja lain edellyttämien tietojärjestelmämuutosten, arkistointisuunnitelman laatimista ja tietohallinnon uudelleenorganisointia varten kaksi vuotta tämän lain voimaantulosta.

Lain 17 §:n säännöksen muutoksenhakukiellosta esitetään tulevan voimaan samaan aikaan kuin eduskunnan käsiteltävänä oleva laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Tämä laki voidaan käsitellä tavallista lakia koskevassa säätämisyjärjestyksessä. Ehdotukset eivät vaikuta perustuslain 22 §:n mukaiseen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen, eikä niistä aiheudu perus- ja ihmisoikeusristiriitoja. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista koskevalta osin perustuslakiin liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu esityksen 17 §:n perusteluissa.

4. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston kanssa. Sitran asiantuntijana hallinnon yleislakien soveltamisen-osalta on toiminut hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ...

Lausunnonantajat ...

Esitetyt tarkennukset on otettu huomioon lopullisessa hallituksen esityksessä.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Tämän esityksen 17 §:n voimaantuloajankohdaksi esitetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain (HE 29/2018 vp) voimaantuloajankohtaa.

6. Voimaantulo

Tämä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan xx kuuta 20xx.

Lain 17 § tulee kuitenkin voimaan vasta päivänä kuuta 20xx.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) 10 §, 14 §:n 1 momentti, 19 § ja 22 §,

lisätään lakiin siitä lailla 1252/1999 kumotun 15 §:n ja lailla 623/1999 kumotun 17 §:n tilalle uusi 15 ja 17 § seuraavasti:

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiainmies on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä.

15 §

Rahaston tilintarkastajista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

17 §

Rahaston tämän lain 3 §:n 2-5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

19 §

Sitran toimintaan sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 14 §:n 4 momentin säännöksiä määräaajoista, joiden kuluessa tieto julkisesta asiakirjasta on viimeistään annettava, sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2021. Siihen asti mainitun lain 14 §:ssä tarkoitettu asia käsitellään viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta annetaan mahdollisimman pian sekä noudatetaan 14 §:n 4 momentissa säädetyn kahden viikon määräajan sijasta kuukauden määräaikaa ja kuukauden määräajan sijasta kahden kuukauden määräaikaa. Mainitun lain 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut luettelot ja kuvaukset on laadittava ja lain edellyttämät tietojärjestelmämuutokset, arkistointisuunnitelman laatiminen ja tietohallinnon uudelleenorganisointi on saatettava loppuun kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä päivänä kuuta 2018

Pääministeri Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Liite: Rinnakkaisteksti

Laki

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) 10 §, 14 §:n 1 momentti, 19 § ja 22 §,

lisätään lakiin siitä lailla 1252/1999 kumotun 15 §:n ja lailla 623/1999 kumotun 17 §:n tilalle uusi 15 ja 17 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä opetusministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiamies on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia (655/73).

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, *työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön* tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiamies on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan *kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä*.

15 §

Rahaston tilintarkastajista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

17 §

Rahaston tämän lain 3 §:n 2—5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

19 §

Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen, yliasiamiehen sekä muun toimihenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain (598/82) 10 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 11 §:ssä on säädetty virkamiehen esteellisyyssperusteista ja esteellisyyden vaikutuksesta.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (980/73) on säädetty.

19 §

Sitran toimintaan sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20
